Algumas propostas impopulares sobre o financiamento do ensino superior no Brasil

Simon Schwartzman

NUPES, 1989

I. Não se pode esperar que o financiamento público às universidades públicas brasileiras aumente de forma significativa nos próximos anos. O financiamento ao ensino superior no país é evidentemente insuficiente em termos do que as universidades necessitariam para se equipar de forma adequada, manter e atualizar suas instalações e bibliotecas, adequar suas instalações físicas, ampliar sua capacidade de atendimento, e pagar bem a seus professores. No entanto, os governos estão hoje sob grande pressão para reduzir seus gastos, a Constituição determina que os recursos educacionais sejam aplicados prioritariamente no ensino fundamental, e as universidades públicas estão sendo submetidas a uma grande barragem crítica. As universidades públicas necessitariam de mudar seu patamar atual de financiamento para níveis muito superiores, mas não parece que isto seja possível sem profundas alterações em sua eficiência, seu desempenho e em sua imagem.

II. É necessário introduzir sistemas de contabilidade de custos, e padrões comparativos de dispêndios. Quanto custa, ou deve custar, por ano, um aluno de engenharia, de sociologia ou de medicina? A divisão dos orçamentos pelo número de alunos dá uma medida grosseira e aproximada destes custos, normalmente deformada pela soma de gastos heterogêneos no numerador (pessoal, construções, pesquisa, etc.) e por números incertos no denominador. O desenvolvimento de medidas mais precisas e diferenciadas de custos pode permitir às próprias universidades, e aos financiadores, saber se os recursos destinados a cada área são ou não suficientes, estão ou não mal aplicados, e assim por diante. Será possível, também, estabelecer padrões razoáveis de dispêndio para os

diferentes tipos de atividade, comparar custos de diferentes instituições, e trocar experiências e informações que permitam o uso mais adequado de recursos.

III. As universidades devem internalizar as decisões de gastos de pessoal. A autonomia de gestão financeira outorgada pela Constituição às universidades não significará nada se o Ministério da Educação ou os governos estaduais continuarem responsáveis pelas folhas de pagamento das universidades, restando estas são somente os usualmente parcos "outros custeios". Uma vez consagrado o princípio da dotação orçamentária global, as universidades deverão decidir que salários pagar a seus professores, técnicos e funcionários, aumentar ou não o quadro de pessoal, e transferir recursos entre as rubricas de pessoal, consumo, equipamento, e assim por diante. Pode ser salutar que a legislação coloque um limite máximo ao que possa ser gasto em uma universidade com seu pessoal (digamos 80%), para impedir que pressões internas acabem absorvendo todos os recursos para este tipo de gastos.

IV. A internalização dos gastos de pessoal requer um reexame dos princípios de isonomia salarial e de estabilidade funcional no emprego. Não é possível ter uma política autônoma de pessoal se os salários e mecanismos de promoção de pessoal forem estabelecidos externamente, e se os professores e funcionários, em qualquer nível, tiverem seus empregos garantidos. O princípio da isonomia salarial, consagrado na Constituição, pode ser interpretado de forma bem ampla, em termos de pisos mínimos e tetos máximos, dando às universidades autonomia efetiva para mover-se dentro destes intervalos. A estabilidade funcional deve ser alterada por lei, criando períodos probatórios que durem enquanto o professor não atingir níveis relativamente elevados na carreira docente, e instituindo mecanismos periódicos de revisão e avaliação inclusive para os já dotados de estabilidade. A existência de direitos adquiridos torna esta questão particularmente difícil. Deve ser possível, no entanto, criar mecanismos de disponibilidade, aposentadoria antecipada e demissão negociada, como formas de permitir que as universidades renovem seus quadros de maneira a atender a seus fins maiores. A regulamentação do status funcional dos professores e demais servidores deve ser um dos elementos cruciais da legislação que vier a dar forma à autonomia das universidades.

V. O regime de tempo integral deve ser revisto. As universidades incluem tipos muito diferentes de professores, e não faz sentido que eles estejam todos submetidos ao mesmo regime de trabalho. Profissionais com carreiras e profissões definidas fora das universidades (médicos, engenheiros, advogados) deveriam ter predominantemente contratos de tempo parcial. O regime de 40 horas semanais sem dedicação exclusiva é um convite à burla, e deve ser substituído, seja pela dedicação exclusiva, para os que efetivamente se dedicam à pesquisa ou a atividades administrativas e pedagógicas que transcendem a sala de aula, seja por regimes de tempo parcial. Complementações salariais por projetos de pesquisa e de assistência técnica devem ser permitidos e estimulados, dentro de limites razoáveis, de forma a não afastar demais os diferentes departamentos e faculdades das características do mercado de trabalho.

VI. As universidades devem diversificar suas fontes de receita. As universidades já têm, hoje, certa capacidade autônoma de obtenção de receitas, na forma de financiamento de pesquisas, prestação de serviços à indústria, e assim por diante. Isto pode ser ampliado, principalmente se for introduzida legislação que estimule a doação de recursos privados a universidades públicas, para fins específicos, de forma semelhante ao que já ocorre na cultura com a chamada "lei Sarney". Muitas destas receitas permanecem hoje vinculadas a fundações de direito privado ligadas a departamentos e institutos, se transformam em complementações salariais de professores, e não aparecem nos orçamentos globais das universidades. Esta flexibilidade e diferenciação introduzida por recursos externos adicionais é benvinda, e permite inclusive que a universidade retenha pessoas que, de outra forma, sairiam em busca de melhor remuneração no setor privado. No entanto, é importante que as universidades exerçam controles adequados para que estas atividades não se transformem em meros serviços de interesse privado subsidiados com recursos públicos, às expensas de outros usos mais adequados de suas instalações e do tempo de seu pessoal; e que elas entrem no orçamento geral das universidades, para efeitos de análise.

VII. Os alunos que podem pagar sua educação devem fazê-lo, inclusive nas universidades públicas. Não existe nenhuma justificação ética ou social para que as universidades públicas não cobrem anuidades e serviços (como restaurantes e alojamento) de alunos

que podem pagar. Quase 60% dos alunos que entram na USP, por exemplo, vêm de escolas particulares, e poderiam perfeitamente continuar pagando a universidade mais ou menos no mesmo nível. A cobrança de anuidades e outras taxas não seria nunca suficiente para cobrir os custos das universidades, mas acrescentaria recursos significativos, permitiria que houvesse recursos para bolsas para alunos carentes e de desempenho acima da média, eliminaria a figura do estudante desmotivado que ocupa o lugar de outros, e tiraria da universidade pública a pecha de lugar privilegiado para os filhos das classes média e alta. Existe um dispositivo constitucional que garante a gratuidade da educação, e que necessita ser alterado. Enquanto isto, as universidades podem começar a cobrar, pelo menos, pelos serviços não educacionais que presta, como restaurantes, uso de instalações desportivas, moradia, transporte, e assim por diante, com critérios adequados de isenção para os que não possam pagar.

A adoção destas propostas será um processo difícil, porque implica na introdução de procedimentos operacionais desconhecidos, contraria muitos interesses e muitos preconceitos. Acredito, no entanto, que elas teriam como resultado tornar as universidades não só mais eficientes, mas principalmente mais conscientes de suas forças e fraquezas, melhoraria sua imagem pública, e permitiria, mais adiante, um esforço significativo no sentido da melhoria de seu patamar global de financiamento.